



УДК 34.03:340.115

ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕВЕНТИВНОГО НАЗНАЧЕНИЯ ПРАВА: К ВОПРОСУ О СТАТИСТИЧЕСКИХ ИНДИКАТОРАХ

Юрий БАТАН,

аспирант кафедры общетеоретической юриспруденции,
специалист научно-исследовательской части
Национального университета «Одесская юридическая академия»

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена статистическим индикаторам определения эффективности механизма превенции. Применение статистики в предупредительной деятельности базируется на сравнении количества зарегистрированных правонарушений в зависимости от года, местности или других критериев. Однако статистический метод предоставляет гораздо больший потенциал для его использования в юридических исследованиях. Автор рассматривает индикаторы инфляции социогуманитарной сферы (власти, науки, высшего образования, писаного права, в т.ч. «мёртвые нормы», инфляции самой статистики), эффективности контрольно-надзорной деятельности, предотвращения нарушений права быть услышанным, предотвращения недоступности предпринимательской деятельности. Анализируется всемирный индекс простоты бизнеса «Ведение бизнеса 2018». Подытожено, что его индикаторами являются именно статистические показатели эффективности законодательства, ориентированного на предпринимательство с целью предотвращения нарушений, прежде всего экономических прав человека.

Ключевые слова: теория права, превенция, правовая статистика, индикаторы эффективности предотвращения нарушений, механизм правового регулирования, инфляция социогуманитарной сферы, инфляция права, инфляция законодательства, инфляция науки, инфляция высшего образования.

THE EFFECTIVENESS OF THE IMPLEMENTATION OF MECHANISM OF THE PREVENTIVE PURPOSE OF LAW: TO THE ISSUE OF STATISTICAL INDICATORS

Yuriy BATAN,

Postgraduate Student at the Department of General Theoretical Jurisprudence,
Fellow at the Research Department
of National University "Odessa Academy of Law"

SUMMARY

The article analyses statistical indicators of the effectiveness of the prevention mechanism. Applying statistics to preventive activities is based on comparing the number of registered offenses depending on time, location or other criteria. However, the statistical method has greater potential for its use in legal studies. The author considers the indicators of inflation in social and humanitarian sphere (inflation of power, science, higher education, statutory law, including "dead norms" as well as inflation of statistics itself), the effectiveness of control and supervision activities, preventing violations of the right to be heard, and preventing the inaccessibility of entrepreneurial activities. The World Business Simplicity Index "Doing Business 2018" is analyzed. It is summed up that its indicators are the statistical indicators of the effectiveness of legislation aimed at entrepreneurship in order to prevent violations, primarily in the field of economic human rights.

Key words: legal theory, prevention, legal statistics, effectiveness indicators of violation's prevention, mechanism of legal regulation, inflation in social and humanitarian spheres, inflation of law, inflation of legislation, inflation of science, inflation of higher education.

*Измеряй измеряемое и делай
неизмеримое измеримым
Галилео Галилей*

Введение. Установление эффективности мер, направленных на предотвращение нарушений прав человека, выступает «стержнем» работы десятков субъектов – от международных учреждений и организаций, центральных органов государственной власти до муниципальных учреждений, общественных организаций и отдельных граждан.

На самом деле любую человеческую деятельность не следует и начинать (или изменять процесс её функционирования) без разработки критериев оценки, индикаторов такой деятельности. Измерение эффективности определённой деятельности в целом и в частности отдельных её составляющих принадлежит к ключевым методологическим проблемам и потребностям для исследования соответствующей тематики.

Проблематика эффективности является одной из центральных не только

в общетеоретической юриспруденции и даже не столько в юриспруденции, а в любой социогуманитарной науке. Праксеологическая потребность состоит в необходимости проверки любой гипотезы, теории, парадигмы на соответствие определённым критериям.

Для удачного предотвращения нарушений прав человека необходимы сведения о том, какие направления эффективны в большей степени, а какие – в меньшей, а также несколько меньшей и почему. Более того использование ме-



тодики установления эффективности социальных и, в частности, правовых направлений тоже имеет превентивное назначение. Это становится возможным, поскольку даёт возможность прогнозировать результаты осуществления таких направлений, а через это и «предупреждать негативные последствия, уменьшать возможные риски» [17, с. 145].

Состояние исследования. Современная наука, в том числе и юридическая, уделяет внимание исследованию эффективности тех или иных предложенных шагов на пути улучшения определённого явления. В то же время многие исследования эффективности определённого явления не опираются ни на статистическую, ни на социологическую информацию, а ограничиваются терминологическим исследованием понятия «эффективность» и определёнными суждениями относительно эффективности – низкой, средней, большой, значительной, незначительной, максимальной и т. д. – или неэффективности тех или иных мероприятий или средств. Недостаточная проработка современной юридической, особенно общетеоретической, наукой проблематики эффективности предупредительной деятельности и обуславливает потребность в её общетеоретическом осмыслении и предложении определённых предложений и выводов.

Как отмечается в доктрине, несмотря на значительное количество исследований проблем эффективности государственно-правовых явлений, этот термин оказался недостаточно освещённым правовой наукой, не сформулирован однозначный ответ на вопрос: что такое эффективность правовой категории, явления или структуры? [14, с. 749]. Кроме этого, «точности оценки мешают значительные трудности, связанные с <...> отсутствием квалифицированных специалистов, способных проводить оценочные исследования, слабостью научно-теоретической разработки вопросов эффективности в современных условиях» [11, с. 193].

Изложение основного материала. Этимологически терминопонятие «эф-

фективность» коренится в латинском слове “*effectivus*”, которое, в свою очередь, происходит от “*effectus*”. Это означает творчество, действие (действенность), результат, следствие чего-либо, каких-либо причин, действий. Термин «эффективность» был юридизирован, придя из экономики. Впервые вопрос об эффективности социальных институтов общества был поставлен в конце XIX века в США. В то время выделялись две составляющие эффективности государственного управления: экономическая и техническая. Последняя заключалась, в частности, в оценке результатов деятельности [1, р. 38].

Автор исходит из такого понимания эффективности превенции: свойство деятельности субъектов, направленной на устранение детерминант нарушений прав человека, и являющееся: 1) динамическим; 2) оценочным; 3) квантифицируемым (от квант, англ. *quantification*); 4) измеряемым благодаря статистическим и социологическим показателям (индикаторам); 5) познаваемым в темпоральном, отраслевом, субъектном и/или пространственном сопоставлении (сравнении) в условиях минимизации человеческих, материальных и временных ресурсов.

Статистический подход является одним из самых распространённых в оценке эффективности. Прежде всего применение статистики в предупредительной деятельности ограничивается или по крайней мере базируется на сравнении количества зарегистрированных преступлений и других правонарушений в зависимости от года, местности или других критериев. Этому вопросу посвящено немало криминологических и других научных исследований. Также и авторы учебников по правовой статистике отмечают количественные показатели работы правоохранительных органов (и изредка суда).

В одном из таких учебников отмечается: «Первая, главная цель правовой статистики – это цифровая характеристика и учёт всех правонарушений, которые рассматриваются в правоохранительных органах <...>, а также мероприятий, направленных на борьбу с этими правонарушениями» [8, с. 23].

Более того подчёркнуто, что «особенностью предмета правовой статистики является то, что она характеризует только те правовые явления, которые рассматривались правоохранительными органами» [8, с. 42]. Считаем, что этим искусственно ограничивается предмет правовой статистики. Применяя формально-логический метод, можно сделать определённую аналогию. Если поддержать гипотезу о том, что правовая статистика – это статистика работы правоохранительных органов, то и сущность права в целом тоже может быть сужена к их деятельности. Иными словами, может сложиться впечатление, что кроме деятельности правоохранительных органов, более нечего исчислять в правовогосударственной действительности.

В ещё одном учебнике говорится о похожем тезисе: «правовая статистика имеет целью учёт и изучение всех правонарушений, выявленных правоохранительными органами и ставших предметом судебного рассмотрения» [9, с. 10]. Можно заметить, что здесь ещё более сужена цель правовой статистики – ограничена только раскрытыми правонарушениями и переданными в суд делами по отношению к ним.

А ещё один, новейший учебник по правовой статистике отмечает, что она «имеет своей целью учитывать все правонарушения (уголовные, административные, гражданские), которые рассматриваются правоохранительными органами» [12, с. 42]. Как видим, прежде всего, внимание уделено правоохранительной статистике, как и в первом случае. Также удивляет то, что, во-первых, гражданские правонарушения отнесены к рассматриваемым правоохранительными органами, а, во-вторых, конституционные, хозяйственные и дисциплинарные правонарушения вообще оставлены без внимания.

Как известно, ещё около сорока лет назад правовая статистика называлась судебной. Судя по современным учебникам, можно предположить, что сейчас она могла бы иметь обоснованное название «правоохранительная статистика». Несмотря на это, статистический метод предоставляет



гораздо больший потенциал для его использования в юридических, в том числе и общетеоретических, исследованиях. Учитывая более широкое (по сравнению с традиционным) понимание превенции автором исследования [3], естественно, что и статистический подход должен быть раскрыт шире.

Например, одной из возможных детерминант нарушения прав человека является **инфляция писаного права**. На её предотвращение направлены, в частности, экспертизы, обязательные обсуждения проектов нормативных актов, немало стадий их рассмотрения перед принятием и другие нормотворческие процедуры [4]. Статистические показатели деятельности нормотворческих органов могут быть показателями эффективности такой предупредительной деятельности.

Например, в начале 2014 года в статье А. Селиванова были приведены слова В. Литвина с выступления на академических собраниях учёных-юристов о 4987 действующих законах, из которых лишь 997 являются первичными и 2799 – изменениями к ним [16, с. 80]. Правда, непонятно, к какой ещё категории принадлежит 1191 действующий закон – можно предполагать, что к законам о ратификации международных договоров.

Новые сведения представлены в статье В. Лемака, посвящённой поиску структуры общей теории права. С целью иллюстрации необходимости серьёзной теоретической подготовки специалиста-юриста для определения взаимодействия и соотношения нормативных актов и умения выводить «судебную практику» и «обычное право», учёный приводит статистические сведения первичных актов писаного права по состоянию на 24 августа 2017 года. Так, по его подсчётам, действуют 773 закона Украины с собственным предметом регулирования и 1341 закон о ратификации международных договоров, более 39 000 актов Президента Украины и более 64 000 актов Кабинета Министров Украины, почти 1,5 тысячи актов Конституционного Суда Украины и более 65,5 млн документов в Едином государственном реестре судебных решений [10, с. 42].

Такие статистические сведения можно сравнивать и **территориально** (в зависимости от страны, региона и т.д.), и **хронологически** (за год, квартал и т.п.). **Уменьшение или увеличение законодательного массива**, как и количества других актов писаного права, является **индикатором эффективности предотвращения его инфляции**.

Относительно хронологического сравнения перспективным представляется **соотношение количества принятых во второй–третьей декаде декабря законов и других нормативных актов по сравнению со среднестатистическим количеством таких актов в другой период**. Можно предположить, что количество актов, принятых в первом случае, в несколько раз превышает среднестатистическое. Это может быть объяснено стремлением депутатов и публичных служащих рассмотреть наибольшее количество проектов нормативных актов на последних заседаниях соответствующего органа. Обычно это касается недоработанных и некачественных проектов, которые в условиях предновогодних праздников и нового бюджетного и налогового года будут скорее приняты без детального рассмотрения. Это же касается и принятия нормативных актов ночью по сравнению с другим временем суток.

Похожее явление – дела **«межрождественских сумерек»** (то есть между католическим и православным Рождеством) в практике Конституционного Суда – отмечает конституционалист М. Савчин, приводя примеры «дел о третьем сроке Леонида Кучмы 2003 г., о социальных обязательствах 2012/13 гг., когда внимание общества к делам конституционной юстиции несколько ослабевает на фоне рождественских колядок и новогодних каникул» [15, с. 132].

Также может быть целесообразным сравнение в зависимости от видов актов: законы и подзаконные акты, акты регуляторного характера и т.д. Первое может свидетельствовать о чрезмерном количестве законодательных актов и недостаточном предотвращении их инфляции. Второе можно считать **индикатором чрезмерной зарегулиро-**

ванности, что может привести не только к собственно инфляции писаного права, а и к недоступности определённой деятельности и коррупционным рискам, а также вызвать потребность в так называемой дерегуляции.

Как справедливо считает М. Савчин, «инфляция законодательства подрывает единство правовой системы, что связано, прежде всего, с социальным дирижизмом правительств. Однако такое положение вещей компенсируется деятельностью конституционных судов, которые часто ограничивают произвольные действия законодателя и правительства, которые явно не соответствуют фундаментальным принципам этой правовой традиции. В европейской традиции права возрастает роль Суда ЕС <...> и Европейского суда по правам человека <...>, которые способствуют обеспечению единства правовой системы» [15, с. 83]. Относительно украинского права, следует учесть, что предыдущий тезис содержится в монографии, посвящённой конституционализму, и добавить, что **инфляционность писаного права должна компенсироваться деятельностью не только Конституционного Суда, а и Верховного Суда, судов (особенно административных) апелляционной и первой инстанций**.

Близкой к инфляции писаного права детерминантой нарушений прав человека является наличие так называемых **«мёртвых норм»**. Критерием эффективности действия таких норм является **количество индивидуальных (а порой и нормативных) актов, в которых применена соответствующая норма**, в т. ч. количество применённых судами и другими органами норм, предусматривающих юридическую ответственность за определённые деяния.

Кроме инфляции писаного права, детерминируют нарушения прав человека и другие формы **инфляции социогуманитарной сферы**. Так, Ю. Оборотов справедливо указывает на существование **инфляции власти или политической инфляции** [13, с. 94]. Измерением эффективности предотвращения инфляции власти является сравнение количе-



ства представителей публичной власти и жителей соответствующей территории, а также соотношение полномочий публичной власти и прав человека.

Об **инфляции науки** может свидетельствовать сравнение опубликованных текстов с плагиатом и без него, процент неоригинальных (скопированных) научных текстов, процент псевдонаучных публикаций. Эти измерения могут осуществляться в научных изданиях в общем, определённого региона, отрасли науки, отдельном научном издании, его выпуска и т.д. Ещё проще и показательнее в контексте инфляции науки является количество научных изданий, публикаций в них, присуждённых учёных степеней и т.п.

Инфляция высшего образования может подтверждаться (или опровергаться) процентом людей с дипломами о высшем образовании. Представляется возможным даже измерение эффективности предотвращения инфляции прав человека – например, количество конституционно закреплённых прав человека (скажем, Конституция Украины закрепила обширный перечень прав человека, что может рассматриваться как их инфляция, но, несмотря на это, принцип пропорциональности в случае его правильного применения способствует её преодолению).

Наконец, можно выделить и **инфляцию самой статистики**. Индикатором может выступить, скажем, количество ссылок на определённую статистическую информацию в дальнейших научных и журналистских публикациях.

В контексте предотвращения нарушений права быть услышанным можно сравнивать количество проведённых мирных собраний, общественных обсуждений, референдумов, выборов, количество граждан, принявших участие в перечисленных мероприятиях и т. п.

Статистические показатели представляют собой и **показатели количества человеческой энергии, времени и материальных средств**, использованных в любой определённой деятельности, и по сравнению с альтернативными вариантами свидетельствуют об уровне эффективности той или иной предупредительной деятельности.

Статистически можно отображать контрольно-надзорную деятельность органа сквозь призму **сумм денежных средств, сохранённых в результате предотвращения определённых правонарушений**. Например, согласно сообщению Государственной аудиторской службы Украины, специалисты аппарата её Северного офиса в течение 2016 года по результатам анализа закупок за государственные средства предотвратили нарушения в сфере закупок на сумму более 383 млн грн [6].

Конечно, исключительно отдельные статистические показатели (включая их сравнительный потенциал и даже сведение к определённым похожим сопоставимым критериям – например, соотношение определённого количества, приведённого на 10 тысяч населения) вряд ли можно считать достаточными, но и игнорировать их тоже считаем угрожающим для выполнения цели всеобъемлющего исследования эффективности предупредительной деятельности.

Например, об **эффективности предотвращения недостаточной доступности** предпринимательской деятельности может свидетельствовать отчёт-рейтинг её простоты, рассчитываемый ежегодно с 2003 года Всемирным банком в рамках проекта «Ведение бизнеса» (англ. *Doing Business Project*). Отчёт «Ведение бизнеса 2018», выпущенный в октябре 2017 года, сравнивает правила регулирования предпринимательства для отечественных предприятий в 190 странах. Этот отчёт составляется с учётом нескольких десятков индикаторов, содержащих 10 критериев простоты предпринимательства [2].

Во-первых, эти составляющие представляется возможным назвать **показателями эффективности ориентированного на предпринимательство законодательства** в таких сферах, как гражданское право, хозяйственное право, административное право, налоговое право, жилищное право, трудовое право, хозяйственное процессуальное право, **с целью предотвращения нарушений прежде всего экономических прав человека**.

Во-вторых, можно увидеть, что преимущественно **индикаторами всемирного индекса простоты бизнеса являются количественные статистические показатели**: количество процедур, платежей, документов и дней (времени); процент стоимости определённой процедуры среднего дохода на 1 человека и т. п.

Не столь разветвлённую **официальную государственную статистику** предоставляют правоохранительные органы Украины.

К примеру, по самым свежим сведениям Министерства внутренних дел Украины, за 2017 г. было зарегистрировано почти 496 000 преступлений. В то же время Генеральная прокуратура Украины выявила за этот период 523,9 тысячи уголовных правонарушений. Отмечено, что общий уровень преступности в стране снизился на 13,6% по сравнению с предыдущим годом. Также указано, что всего в 2017 году совершено краж – почти половина всех зарегистрированных преступлений (около двухсот шестидесяти тысяч), однако на 16,8% меньше, чем в 2016 году. Меньше всего среди зарегистрированных преступлений – умышленных убийств, более полутора тысяч [7]. Возникает вопрос, учтены ли избирательные, трудовые, международные и т.д. преступления, которых, скорее всего, зарегистрировано точно меньше, чем умышленных убийств в Украине. Однако стоит подчеркнуть не это.

Как справедливо отмечают в контексте официальной статистики преступности В. Голина, С. Лукашевич, Н. Колодяжный, отечественная криминологическая наука «под сильным идеологическим давлением и влиянием учёных-криминалистов и практиков» упрощала и упрощает «сущность понятия и понимание преступности как феномена». «Преступление и преступность бездоказательно понимаются как однопорядковые явления, а раз так, то преступность является статистической совокупностью зарегистрированных преступлений, совершенных на определённой территории (государстве, регионе, районе) за произвольное время»



[5, с. 116]. «Создаётся впечатление, что преступность имеет какой-то субъективный, дискретный характер, который зависит от воли преступников, которые ежегодно планируют и «выдают на-гора» определённую сумму преступлений ... Но это абсурд! Получается, “credo guia absurdum!” (верю тому, что бессмысленно)» [5, с. 117]. Для преодоления и предотвращения такого абсурда статистические сведения должны непременно дополняться социологической составляющей, образуя в целом количественное измерение как сущность эффективности предупредительной деятельности.

Выводы. Эффективность механизма превенции – динамическое оценочное квантифицируемое свойство направленной на устранение детерминант нарушений прав человека деятельности субъектов, измеряемое благодаря статистическим и социологическим показателям (индикаторам) и познаваемое в темпоральном, отраслевом, субъектном и/или пространственном сопоставлении (сравнении) в условиях минимизации человеческих, материальных и темпоральных ресурсов. Хотя применение статистики в превентивной деятельности базируется на количестве правонарушений, однако статистический метод предоставляет гораздо больший потенциал для его использования в юридических исследованиях: можно выделить немало индикаторов инфляции социогуманитарной сферы (власти, науки, высшего образования, писаного права, в т.ч. «мёртвые нормы», инфляции самой статистики), эффективности контрольно-надзорной деятельности, предотвращения нарушений права быть услышанным, предотвращения недоступности предпринимательской деятельности. Даже индикаторами всемирного индекса простоты бизнеса «Ведение бизнеса 2018» являются именно статистические показатели эффективности законодательства. В то же время статистические сведения должны дополняться социологической составляющей, образуя количественное измерение – сущность эффективности предупредительной деятельности.

Список использованной литературы:

1. Barbbour G. Measuring local government productivity. Municipal yearbook. 1975. Pp. 38-46.
2. Doing Business 2018. Reforming to Create Jobs. 15th edition. 312 p. URL: <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>
3. Батан Ю.Д. До питання про місце превенції у правовому регулюванні. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2017. № 10. С. 25–31.
4. Батан Ю.Д. Нормотворча стадія превентивного механізму права: людський вимір. Юридичний вісник. 2016. № 6. С. 95–102.
5. Голіна В.В., Лукашевич С.Ю., Колодяжний М.Г. Державне програмування і регіональне планування заходів запобігання злочинності в Україні / за заг. ред. В.В. Голіни. Х.: Право, 2012. 304 с.
6. За 2016 рік столичні аудитори попередили порушення у сфері закупівель на суму понад 383 млн грн. Державна аудиторська служба України. 31 січня 2017. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249698355>
7. Злочинність в Україні: статистика за минулий рік. URL: <https://goo.gl/8gijTe>
8. Кальман О.Г., Христич І.О. Правова статистика: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти. Х.: Право, 2004. 304 с.
9. Камлик М.І. Правова статистика: навч. посіб. К.: Атіка, 2004. 240 с.
10. Лемак В.В. Загальна теорія права: між зміною парадигми і пошуком структури. Публічне право. 2017. № 3. С. 40–48. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2017_3_7
11. Литвинов О.М. Критерії ефективності соціальної (координаційної) діяльності. Право і безпека. 2003. Вип. 2. С. 193–199.
12. Мармоза А.Т. Правова статистика: навч. посіб. К.: КОНДОР, 2012. 536 с.
13. Оборотов Ю.Н. Инфляция власти и права как индикаторы слабого государства. Наукові праці НУ ОЮА. 2010. Том 10. С. 89–97.
14. Правова доктрина України: у 5 т. Х.: Право, 2013. Т. 5: Кримінально-

правові науки в Україні: стан, проблеми та шляхи розвитку / В.Я. Тацій, В.І. Борисов, В.С. Батиргареева та ін.; за заг. ред. В.Я. Тація, В.І. Борисова. 1240 с.

15. Савчин М.В. Сучасні тенденції конституціоналізму у контексті глобалізації та правового плюралізму: монографія. Ужгород: РІК-У, 2018. 440 с.

16. Селіванов А. Право народу управляти своєю країною. Вісник Конституційного Суду України. 2014. № 3. С. 80–87.

17. Сырых В.М. Логические основания общей теории государства и права. Т. 2. М.: Юрид. дом «Юстицинформ», 2004. 265 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Батан Юрий Дмитриевич – аспирант кафедры общетеоретической юриспруденции, специалист научно-исследовательской части Национального университета «Одесская юридическая академия»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Batan Yuriy Dmitriyevich – Postgraduate Student at the Department of General Theoretical Jurisprudence, Fellow at the Research Department of National University “Odessa Academy of Law”

yu.d.batan@gmail.com